Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 268

Wijziging van de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur en intrekking van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen in verband met de herinrichting van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 mei 2016

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Gelet op de ontwikkelingen in het openbaar bestuur is het nodig om de financiële verhoudingen meer in samenhang met de bestuurlijke verhoudingen te bezien. Daar komt bij dat het voorstel past in een soberder adviesstelsel, wat meer past bij een kleine overheid. Graag willen deze leden enkele opmerkingen maken en een aantal vragen stellen. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de wenselijkheid van het integreren van de advisering op het terrein van de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Wel hebben zij nog enkele vragen over de concrete uitwerking in het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich de wens van de regering voorstellen om bestuurlijke en financiële verhoudingen in samenhang te benaderen via één verantwoordelijk adviesorgaan, maar hebben daarbij nog wel enkele vragen. De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met het toevoegen van de taken van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de taak van de Raad voor het openbaar bestuur. Wel hebben zij een aantal vragen bij dit wetsvoorstel.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de aan het woord zijnde fracties en zal daarop hieronder ingaan. Daarbij wordt de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Op enkele plaatsen zijn vragen samengenomen waar de samenhang tussen de vragen dit rechtvaardigt.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag hoe de kennis inzake de financiële verhoudingen binnen de Raad voor het openbaar bestuur wordt gewaarborgd. Waarom heeft de regering besloten geen menskracht van de Raad voor de financiële verhoudingen over te laten gaan naar de Raad voor het openbaar

kst-34268-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

bestuur? Hoe wordt de continuïteit van de financiële kennis gewaarborgd? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe wordt voorkomen dat in een brede adviesraad de specialistische kennis over financiële verhoudingen verdwijnt.

Op basis van het voorliggende wetsvoorstel zal de strategische advisering inzake de financiële verhoudingen tot het takenpakket van de Raad voor het openbaar bestuur gaan behoren en zal de advisering over afzonderlijke artikel 12-aanvragen worden beëindigd. Uitgaande van inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2017 is op verzoek van beide adviescolleges ingezet op een gecontroleerde en geleidelijke overgang van de taakopdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen naar de Raad voor het openbaar bestuur. Beide adviescolleges geven met grote inzet en voortvarendheid vorm aan dit overgangsproces. In dat kader zijn zij onder andere overgegaan tot het formuleren van een meer afgestemd werkprogramma. De termijn van een groot aantal leden van de Raad voor het openbaar bestuur eindigt in de zomer van 2017. Eerder ontstaan al twee vacatures. Deze zullen in overleg met de voorzitters van beide adviescolleges zodanig worden vervuld dat de Raad voor het openbaar bestuur zijn huidige én nieuwe taken naar behoren kan vervullen. Daarmee is de borging van de specifieke kennis van de financiële verhoudingen gediend. Zoals ook in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is beschreven is de inzet niet alleen het behoud van de financiële adviesfunctie, maar een versterking daarvan. Naast het borgen van kennis in de Raad voor het openbaar bestuur is ingezet op het behoud en de uitbreiding van de aanwezige kennis binnen het huidige gezamenlijke secretariaat van (nu nog) beide adviescolleges. De oude bezetting van het secretariaat is gehandhaafd en er is tot 2018 een tweetal medewerkers toegevoegd. Een van beiden is deskundig op het terrein van de financiële verhoudingen. Daarmee is ook in de staf de kennis geborgd. Voorts is het onderzoeksbudget van de Raad voor het openbaar bestuur tot 2018 verhoogd met € 80.000. Hiermee kan een impuls worden gegeven aan het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek op het terrein van de financiële verhoudingen. Tot slot zet de regering in op versterkt inhoudelijk opdrachtgeverschap. Onderdeel van dit opdrachtgeverschap is het actief bijdragen aan de totstandkoming van een werkprogramma waarin de vraagstukken aangaande het openbaar bestuur en de opgaven gerelateerd aan de financiële verhoudingen zich evenwichtig tot elkaar verhouden en waar nodig in samenhang worden beschouwd.

De leden van de D66-fractie willen in herinnering roepen dat de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen niet alleen adviseur van de regering zijn, maar ook van het parlement. Zij vragen zich in dat licht af of het niet in de rede gelegen had het parlement eerder bij dit wetsvoorstel te betrekken.

Het is juist dat beide adviesorganen ook adviseur van het parlement zijn. Dat geldt voor alle vaste colleges van advies die op grond van artikel 79 van de Grondwet worden ingesteld. Dat gegeven is echter nooit reden geweest om met betrekking tot de wetgeving inzake deze adviescolleges een bijzondere procedure te volgen voorafgaand aan de reguliere wetgevingsprocedure.

De leden van de D66-fractie merken op dat zowel de Raad voor het openbaar bestuur als de Raad voor de financiële verhoudingen in bestuurlijk Nederland populaire adviescolleges zijn. Hun adviezen worden goed gelezen en als relevant ervaren. Zeker voor het meer technische advies dat vanuit de Raad voor de financiële verhoudingen komt over bijvoorbeeld de decentralisaties of het onderhoud van gemeente- en provinciefonds is dat opvallend te noemen. De aan het woord zijnde leden

hebben mede daarom nog vragen over de noodzaak om beide adviestaken te integreren. Graag verkrijgen zij een nadere toelichting.

Het besluit om de taken van de Raad voor de financiële verhoudingen onder te brengen bij de Raad voor het openbaar bestuur is gebaseerd op een advies van ABDTopconsult. Hierin wordt geconcludeerd dat een meer strategische en agenderende adviesfunctie op het terrein van de financiële verhoudingen wenselijk is en dat meer samenhang in de bestuurlijke en financiële advisering bereikt zou kunnen worden door de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen bij de Raad voor het openbaar bestuur onder te brengen. Die conclusie is door de regering overgenomen, gezien de ook bij haar levende wens om de adviesfunctie te versterken. Het past bovendien bij de wens van de regering om het aantal adviescolleges te beperken. De regering verwacht dat door de integrale aandacht voor zowel de bestuurlijke als de financiële verhoudingen de leesbaarheid en relevantie van de adviezen zal toenemen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties haar rol als opdrachtgever alleen kan versterken als zij slechts één in plaats van twee raden hoeft aan te sturen? Zijn die mogelijkheden niet ook te benutten zonder integratie van beide raden?

Uit de reactie op de vorige vraag van de leden van de D66-fractie moge blijken dat versterking van het opdrachtgeverschap niet ten grondslag ligt aan de integratie van beide adviescolleges. Versterking van het opdrachtgeverschap is nodig, los van de voorgenomen integratie van beide adviescolleges.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat bij de oprichting van de Raad voor de financiële verhoudingen bewust is gekozen voor een apart adviesorgaan met specialistische kennis van financiële verhoudingen. De regering verwijst in haar onderbouwing van de keuze om nu over te gaan tot een fusie met de Raad voor het openbaar bestuur naar een aantal evaluaties. Maar kan de regering ook inhoudelijk aangeven waarom nu een meer integrale benadering passender is en de argumenten uit 1997 niet meer gelden?

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is weergegeven is het landschap van de financiële verhoudingen en het openbaar bestuur met de jaren sterk veranderd. In toenemende mate gaat het om een complexe problematiek, die noopt tot herbezinning op de bestuurlijke en de financiële verhoudingen. Het is in die context dat er in de afgelopen jaren behoefte is ontstaan aan een versterkte, meer strategische en meer integrale advisering op het terrein van de financiële en de bestuurlijke verhoudingen. Deze ontwikkeling vormt voor de regering de inhoudelijke reden voor de integratie van de taakopdrachten van beide adviescolleges.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de taakomschrijving rond financiële verhoudingen in het wetsvoorstel niet helemaal overeenstemt met de taakomschrijving in de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen. Daarin wordt ook gesproken over een adviestaak inzake uitvoering van de wetgeving en over adviezen die van uitvoerende aard kunnen zijn. Deze leden vernemen graag of het een bewuste keuze is om deze onderdelen te schrappen in het wetsvoorstel.

Het is inderdaad een bewuste keuze geweest om deze onderdelen niet te laten terugkomen in het wetsvoorstel. De vervallen onderdelen zijn kenmerkend voor de positionering in 1997 van de Raad voor de financiële verhoudingen als afzonderlijk adviescollege met een technisch specialis-

tisch karakter naast de Raad voor het openbaar bestuur. De Raad voor de financiële verhoudingen vormde daarmee een uitzondering in het landschap van departementsbreed georiënteerde, strategische adviesorganen, waartoe ook de Raad voor het openbaar bestuur behoort. Het voorliggende wetsvoorstel markeert de overgang van deze technisch specialistisch georiënteerde advisering inzake de financiële verhoudingen naar een strategische, toekomstgerichte invulling van deze adviesfunctie door deze met die van de Raad voor het openbaar bestuur samen te brengen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering meer wil kiezen voor inhoudelijk opdrachtgeverschap. Hoe ziet de regering in het algemeen de invulling van het inhoudelijk opdrachtgeverschap voor zich? Hoe wordt de onafhankelijkheid van de advisering gewaarborgd? Een specifiek onderdeel betreft het voorkomen dat vraagstukken rond de financiële verhoudingen niet ondersneeuwen. Deze leden vragen zich af hoe de regering dit concreet voor zich ziet.

Het versterkt opdrachtgeverschap is gericht op een betere articulatie van de onderzoeksbehoeften in de vorm van adviesaanvragen en bijdragen aan een meerjarig werkprogramma, ingegeven vanuit de eigen inhoudelijke agenda zoals die door BZK is geformuleerd in relatie tot de vraagstukken die er op het terrein van de bestuurlijke en de financiële verhoudingen voorliggen. Daarnaast wordt er vanuit het opdrachtgeverschap ingezet op het vormgeven van een hoogwaardig adviescollege met een evenwichtige samenstelling qua kennis op bestuurlijk en financieel terrein ten behoeve van de integrale advisering over bestuurlijke en financiële vraagstukken. Naast BZK richten zich overigens ook andere departementen regelmatig met adviesaanvragen tot de Raad voor de financiële verhoudingen en straks dus tot de Raad voor het openbaar bestuur. Het versterkt opdrachtgeverschap laat onverlet dat de Raad voor het openbaar bestuur, zoals elk vast college van advies ex artikel 79 van de Grondwet, vrij is om binnen de wettelijke adviestaak haar eigen keuzen te maken. De onafhankelijkheid is dan ook niet in het geding. Het is een eerste verantwoordelijkheid van de Raad voor het openbaar bestuur dat de vraagstukken inzake de financiële verhoudingen de aandacht krijgen die zij verdienen. Het versterkt opdrachtgeverschap en de zorg voor een evenwichtige samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur zullen daaraan bijdragen.

2. Taakomschrijving

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de stelling van de Unie van Waterschappen, dat de financiële positie van de waterschappen weliswaar een andere is dan die van de gemeenten en de provincies, maar dat ook de waterschappen worden geconfronteerd met besluiten van het Rijk, alsmede met soortgelijke algemene ontwikkelingen als die waar de provincies en gemeenten mee te maken hebben en die op hun financiële positie nadrukkelijk van invloed kunnen zijn. Is het ontbreken van een grondwetsbepaling over de financiële verhouding met de waterschappen een overwegend bezwaar om de waterschappen op te nemen in de tekst van het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af of het niet beter zou zijn om de waterschappen ook in de wettekst te noemen.

Bij het formuleren van de taakomschrijving voor de Raad voor het openbaar bestuur in het voorliggende wetsvoorstel is de huidige taakomschrijving in de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur het vertrekpunt geweest. Daarin zijn de hoofdelementen van de taakomschrijving van de Raad voor de financiële verhoudingen op een zodanige

manier geïntegreerd dat ook ten aanzien van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen een strategische adviesfunctie wordt omschreven. Voor wat betreft de positie van de waterschappen, moet worden opgemerkt dat de waterschappen noch in de huidige taakomschrijving van de Raad voor het openbaar bestuur noch in die van de Raad voor de financiële verhoudingen expliciet worden genoemd, terwijl de taakomschrijving beide adviesorganen alle ruimte heeft geboden om aan de bestuurlijke en financiële aspecten van het waterschapsbestel aandacht te besteden. In de huidige taakomschrijving van de Raad voor de financiële verhoudingen staat dat de raad adviseert «over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en de provincies (...)». De zinsnede «in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en de provincies» brengt tot uitdrukking dat gemeenten en provincies in ons bestuurlijk bestel een bijzondere positie innemen, zoals gemarkeerd in artikel 124 van de Grondwet, als bestuurslagen van algemeen bestuur naast het Rijk. Deze bijzondere positie komt ook tot uitdrukking in het feit dat de regeling van hun financiële verhouding met het Rijk in de Financiële-verhoudingswet eveneens haar basis vindt in de Grondwet (artikel 132, zesde lid). Kern daarvan is dat zij algemene middelen ontvangen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. De constitutionele positie van de waterschappen als vorm van functioneel bestuur is een wezenlijk andere, waardoor een vergelijkbare grondwettelijke bepaling en een vergelijkbaar fonds ontbreken. Dat de bestuurlijke en financiële positie van de waterschappen naast die van provincies en gemeenten van betekenis is, blijkt uit het feit dat de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen in het verleden hebben geadviseerd over vraagstukken in het waterdomein. De Unie van Waterschappen is eveneens een van de relevante partijen – naast de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Centraal Planbureau (CPB) – waarmee het werkprogramma van de Raad voor het openbaar bestuur zal worden afgestemd.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het wetsvoorstel net als in de bestaande wet, wordt gesproken over het functioneren van «de overheid». Dit wordt niet specifiek toegespitst op de rijksoverheid en de decentrale overheden. Deze leden vragen zich af of het niet beter zou zijn om uitdrukkelijk te benoemen dat het gaat om zelfstandige overheden die ieder een eigen taak hebben en dat het daarom goed is ook in de algemene adviseringstaak uitdrukkelijk te benoemen dat het gaat om de rijksoverheid en de decentrale overheden. Juist als er sprake zou zijn van inhoudelijke sturing vanuit het ministerie, is het voor de leden van de SGP-fractie van belang dat de zelfstandigheid van de andere overheden gewaarborgd wordt. Heeft de regering ook overwogen om naast de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat ook specifiek aandacht te vragen voor het gedecentraliseerde karakter van de overheden en de eigen taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies? Zou dat de taakomschrijving niet nauwkeuriger maken?

In de in het wetsvoorstel voorgestelde taakomschrijving is de huidige taakomschrijving van de Raad voor het openbaar bestuur als uitgangspunt genomen en is de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen op een zodanige wijze toegevoegd dat duidelijk is dat het de bedoeling is dat ook deze adviesfunctie strategisch en toekomstgericht wordt ingevuld. Destijds is bij de taakomschrijving van de Raad voor het openbaar bestuur gekozen voor de term overheid omdat het om meer gaat dan de rijksoverheid en de decentrale overheden. Ook de positie en het functioneren van andere bestuursvormen, zoals waterschappen en zelfstandige bestuursorganen, kunnen voorwerp van advisering zijn. Het is om die reden van belang de brede term overheid te handhaven. Bij de advies-

functie inzake de financiële verhoudingen is destijds wel tot uitdrukking gebracht dat de financiële verhouding van het Rijk met provincies en gemeenten bijzondere aandacht verdient, omdat deze haar basis in de Grondwet vindt. Daarmee wordt de bijzondere positie van deze decentrale overheden als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur naast het Rijk gemarkeerd.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag waaraan precies gedacht moet worden als de regering schrijft dat de beleidsmatige aspecten van de financiële verhouding onderdeel zullen uitmaken van de advisering over de inrichting en het functioneren van de overheid.

Bij beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen moet gedacht worden aan de strategische en conceptuele beleidsvragen omtrent de financiële verhoudingen die gerelateerd zijn aan de vraagstukken zoals die ook in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zijn geschetst. Gedacht kan worden aan een vraagstelling als de volgende: welke financiële verhoudingen passen bij een overheid die ondersteuning en zorg biedt waar dat nodig is, en die tegelijkertijd in sterkere mate dan voorheen aansluit bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving en de behoefte van mensen om zelf regie te voeren over hun leven? Dit in aanvulling op de reeds bestaande advisering over bijvoorbeeld het verdeelstelsel van de fondsen of het eigen belastinggebied op decentraal niveau.

3. Samenstelling

De leden van de VVD-fractie constateren dat met het intrekken van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen de functies van de voorzitter en van de leden van deze raad vervallen. In de memorie van toelichting wordt voorts gesteld dat als nieuwe vaste leden van de Raad voor het openbaar bestuur worden aangetrokken, gezorgd zal worden voor een evenwichtige samenstelling wat betreft kennis van zowel de bestuurlijke als de financiële verhoudingen. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of is overwogen om de voorzitter en de leden van de huidige Raad voor het openbaar bestuur uit hun functie te ontheffen en de «nieuwe» Raad voor het openbaar bestuur opnieuw samen te stellen, opdat vanaf het begin van de nieuwe raad sprake is van een evenwichtig samengestelde Raad voor het openbaar bestuur. Zo neen, waarom is dit niet overwogen?

Er is niet overwogen de voorzitter en de leden van de huidige Raad voor het openbaar bestuur uit hun functie te ontheffen omdat, zoals in de inleiding in reactie op vragen van de aan het woord zijnde leden uiteen is gezet, in overleg met beide adviescolleges is gekozen voor een geleidelijke overgang naar de nieuwe situatie.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of is overwogen een nieuwe naam te bedenken, om zo het verschil tussen de oude Raad voor het openbaar bestuur en de nieuwe organisatie duidelijk te maken.

De naam Raad voor het openbaar bestuur is gehandhaafd omdat deze naam de volle breedte van de wettelijke taakomschrijving dekt, waarvan de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen in de nieuwe opzet een integraal onderdeel uitmaakt.

De leden van de VVD-fractie hechten zeer aan een zorgvuldige overgangsprocedure om de continuïteit van het werk van de Raad voor de financiële verhoudingen te waarborgen. Op welke wijze gaat de regering dit waarborgen? Voorts vragen deze leden zich af of overwogen is de «nieuwe» Raad voor het openbaar bestuur aan te vullen met iemand die

gespecialiseerd is in financiële verhoudingen. De huidige Raad voor het openbaar bestuur bestaat uit negen leden, terwijl het kabinetsbeleid uitgaat van maximaal tien leden van adviescolleges. De «nieuwe» Raad voor het openbaar bestuur zou in die gedachte tijdelijk uit tien personen kunnen bestaan.

Zoals in de inleiding in reactie op een soortgelijke vraag van deze leden uiteen is gezet is het inderdaad de bedoeling de Raad voor het openbaar bestuur aan te vullen met leden die gespecialiseerd zijn in de financiële verhoudingen. Het eindigen van de zittingstermijnen van de huidige leden van de Raad voor het openbaar bestuur in het lopende en het komende jaar biedt voldoende ruimte om op redelijk korte termijn tot een evenwichtige samenstelling te komen met voldoende kennis op het terrein van de financiële verhoudingen. Indien nodig kunnen daartoe ook de tijdelijke plaatsen worden gebruikt.

De leden van de SGP-fractie onderstrepen met de regering het belang dat bij het aantrekken van nieuwe leden van de raad gezocht zal worden naar een evenwichtige samenstelling qua kennis. Naar aanleiding hiervan vragen deze leden zich af waarom niet uitdrukkelijk in de wet wordt opgenomen dat zowel bestuurlijke als financiële kennis aanwezig dient te zijn. Zou het niet logischer zijn om op zijn minst tijdelijk enkele leden van de Raad voor de financiële verhoudingen toe te voegen aan de Raad voor het openbaar bestuur (nieuwe stijl)? Of is deze kennis al op een andere manier gewaarborgd bij de huidige bezetting van de Raad voor het openbaar bestuur?

Het spreekt voor zich dat leden die voor adviescolleges worden aangezocht deskundig zijn op het werkterrein van het desbetreffende adviescollege, zoals dat in de wettelijke taakomschrijving is omschreven. Het is niet gebruikelijk dat in de instellingswet expliciet tot uitdrukking te brengen. Dat geldt ook in dit geval. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie uiteen is gezet, biedt het eindigen van de zittingstermijnen van huidige leden van de Raad voor het openbaar bestuur voldoende ruimte om op redelijk korte termijn tot een evenwichtige samenstelling te komen met voldoende kennis op het terrein van de financiële verhoudingen.

4. Personele en financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen of de twee medewerkers die tot 2018 aan het secretariaat van de Raad voor het openbaar bestuur worden toegevoegd expertise op het terrein van de financiële verhoudingen hebben.

Zoals in de inleiding is opgemerkt, is een van de twee extra medewerkers deskundig op het terrein van de financiële verhoudingen.

De leden van de D66-fractie lezen dat ook de regering erkent dat de spoeling in expertise op het gebied van financiële verhoudingen erg dun is. Bestaat de kans dat die expertise nog verder afneemt als er geen naar buiten toe herkenbare raad is die over dat onderwerp adviseert?

De regering acht het niet waarschijnlijk dat sprake zal zijn van een verdere afname van expertise op het gebied van de financiële verhoudingen gezien de door haar beoogde versterking van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen binnen de Raad voor het openbaar bestuur. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft herhaaldelijk de zorg geuit dat de kennis op het gebied van de financiële verhoudingen de afgelopen tien jaar achteruit is gegaan. De regering is van oordeel dat aan de

versterking van deze kennis een impuls moet worden gegeven. Zij verwacht dat de Raad voor het openbaar bestuur zich daarvoor zal inzetten en zal worden gezien als een herkenbaar adviescollege op het terrein van de financiële verhoudingen.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat na de laatste evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen sprake is geweest van een versterking van de kennis over de financiële verhouding bij het Centraal Planbureau. Hoe staat het daar nu precies mee? Is die versterking structureel?

Het Centraal Planbureau voert een meerjarig onderzoeksprogramma uit in relatie tot de decentrale overheden. Dit programma wordt begeleid door het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën en de VNG. Het is gestart om de kennisbasis ten aanzien van de financiële verhoudingen verder te verbreden. Het budget voor het programma is toereikend voor 5 fte per jaar. Het programma heeft bijgedragen aan het versterken van de kennis bij het Centraal Planbureau over decentrale overheden en de financiële verhoudingen. Het programma heeft diverse publicaties opgeleverd. Een overzicht van de resultaten van het programma is te vinden op: http://www.cpb.nl/onderwerp/decentrale-overheden. Het programma loopt tot en met 2017. Medio 2016 zal overleg plaatsvinden tussen het Centraal Planbureau en de financiers om te bezien of en zo ja hoe de onderzoeksactiviteiten na 2017 kunnen worden voortgezet.

5. Consultatieprocedure

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Raad voor de financiële verhoudingen niet op het voorstel heeft gereageerd.

Er is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel met beide adviescolleges contact geweest. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft geen aanleiding gezien voor een aanvullende reactie op dit wetsvoorstel. Wel heeft de Raad onlangs in een advies over de herziening van de handleiding die wordt gehanteerd bij de beoordeling van artikel 12-aanvragen voorgesteld om in die handleiding te voorzien in een procedure waarbij de Raad indien partijen het fundamenteel oneens met elkaar zijn over principiële zaken om advies gevraagd kan worden waarvan alleen zwaar gemotiveerd kan worden afgeweken.[1] Op dat voorstel wordt hieronder ingegaan bij het antwoord op vraag c van de verkenning.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de toekomst van de door de Raad voor de financiële verhoudingen uitgevoerde advisering bij de toekenning van aanvullende uitkeringen op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de in de memorie van toelichting aangekondigde verkenning. De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de ChristenUnie vragen wanneer de Kamer de resultaten tegemoet kan zien van de verkenning naar de vraag of een dergelijke toetsende rol behouden moet blijven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering voorts aan te geven wat volgens haar het belang is van een externe toets van een artikel 12-aanvraag. Klopt het dat in ongeveer een kwart van de gevallen het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen anders uitvalt dan het rapport van de inspecteur? Kan de regering aangeven hoe vaak dit precies het geval was? Kan de regering tevens inzichtelijk maken in hoeveel gevallen de Minister het afwijkende oordeel van de Raad voor de financiële verhoudingen volgt?

---

[1] *Advies herziening handleiding artikel 12 Fvw met ingang van 2017* van 2 maart 2016, 2016-0000139766.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af door wie onderzocht wordt of een dergelijke vorm van externe toetsing gehandhaafd moet blijven en welke vraag precies onderzocht wordt. Zou een onafhankelijke toetsing niet hoe dan ook gehandhaafd moeten blijven en in dit wetsvoorstel als afzonderlijke taak benoemd kunnen worden?

Ook de leden van ChristenUnie-fractie vragen of de regering gezien het belang van externe toetsing van artikel 12-aanvragen heeft overwogen deze externe toets wettelijk te verankeren. Zij vragen waarom de regering ervoor kiest de toetsing voorlopig bij de Raad voor het openbaar bestuur te borgen, terwijl zij de toetsing eigenlijk niet vindt aansluiten bij het voorgestelde takenpakket van de Raad voor het openbaar bestuur. Zij vragen voorts waarom de regering er niet voor gekozen heeft de opheffing van de Raad voor de financiële verhoudingen te laten plaatshebben nadat er voor de externe toetsing van artikel 12-aanvragen een passende en duurzame oplossing is uitgewerkt. Hoe wordt de expertise voor de externe toetsing van artikel 12-aanvragen in de nieuwe situatie gewaarborgd?

Met de verkenning die in de memorie van toelichting werd aangekondigd, werd gedoeld op een interne, ambtelijke verkenning. De verkenning, die inmiddels is uitgevoerd, was erop gericht een antwoord te formuleren op de volgende vragen:

a. Wat is de grondslag van de adviesrol van de Raad voor de financiële verhoudingen in artikel 12-procedures, nu een wettelijke hoorplicht ontbreekt?
b. Wat is de afgelopen tien jaar de betekenis van de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen in de artikel 12-procedures geweest?
c. Wat is, gezien de beantwoording van de onder a en b gestelde vragen, de waarde van een externe toets?

In de beantwoording van deze vragen ligt ook het antwoord besloten op de vragen van de leden van de verschillende fracties. Alvorens in te gaan op de uitgevoerde verkenning, wordt hieronder eerst een korte beschrijving gegeven van de procedure die in het kader van artikel 12 wordt gevolgd en de beoordeling die in dat kader plaatsvindt.

In artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet is geregeld dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën als beheerders van het gemeentefonds op verzoek van de gemeenteraad een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds kunnen verlenen, indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Naar aanleiding van de gemotiveerde aanvraag van de gemeente en de begroting en meerjarenraming waarop de aanvraag mede is gebaseerd (stap 1), wordt door gedeputeerde staten (de toezichthouder) een verslag uitgebracht aan de fondsbeheerders over de financiële positie van de gemeente (stap 2). Vervolgens wordt door de inspecteur van het Ministerie van BZK een tussenrapportage aan de fondsbeheerders uitgebracht. Daarin wordt ingegaan op de vraag of de gemeente voldoet aan de in artikel 12 genoemde toelatingsnormen. De tussenrapportage vermeldt tevens of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek door de inspecteur noodzakelijk zijn en welke zaken er nog nader dienen te worden uitgezocht. De tussenrapportage bevat voorts een oordeel over de kwaliteit van het door de betreffende provincie uitgevoerde toezicht en wordt, als daartoe aanleiding is, met de betreffende provincie besproken. Stap 4 wordt gevormd door het jaarlijkse rapport van de inspecteur, dat wordt gezonden aan de gemeenteraad,

gedeputeerde staten en aan de Raad voor financiële verhoudingen. Gedeputeerde staten brengen vervolgens advies uit aan de fondsbeheerders met een afschrift aan de gemeenteraad en de Raad voor de financiële verhoudingen (stap 5). De eventuele bedenkingen van de gemeenteraad worden eveneens bij de beheerders van het gemeentefonds ingediend. Een afschrift hiervan wordt gezonden aan gedeputeerde staten en de Raad voor de financiële verhoudingen. Het is vervolgens aan de Raad voor de financiële verhoudingen (stap 6) om advies uit te brengen aan de fondsbeheerders, die vervolgens een besluit nemen (stap 7). Tegen het besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld door de gemeente. Deze jaarlijkse cyclus van zeven stappen wordt bij een gemiddelde artikel 12-aanvraag drie keer doorlopen en duurt daarmee ruim drie jaar. Samen met de saneringsperiode die daarop volgt en waarin veelal een aanvullende uitkering wordt ontvangen is een gemeente circa zes jaar artikel 12-gemeente. Als er tevens sprake is van grondexploitatieproblematiek kan de saneringsperiode oplopen tot circa 15 jaar.

Artikel 12 wordt gezien als het subjectieve sluitstuk van een objectief verdeelstelsel. Met subjectief wordt bedoeld dat rekening wordt gehouden met de specifieke financiële omstandigheden van de gemeente die een aanvraag indient. In de loop van de tijd is de beoordeling van die omstandigheden steeds verder geobjectiveerd door het gebruik (sinds 1996) door de inspecteurs van een openbare handleiding waarin op basis van de toepasselijke regelgeving en de nadere beleidsmatige uitwerking daarvan de toetsingscriteria en de normen zijn opgenomen. De handleiding heeft zich in nauw overleg tussen de inspecteurs, de fondsbeheerders en de Raad voor de gemeentefinanciën respectievelijk de Raad voor de financiële verhoudingen ontwikkeld op grond van ervaringen in de artikel 12-praktijk en in reactie op wijzigingen in het verdeelstelsel. De handleiding heeft daarmee het karakter van een dynamische leidraad en bewerkstelligt dat gemeenten in gelijke omstandigheden gelijk behandeld worden. Gemeenten weten daardoor ook meer dan in het verleden waar zij aan toe zijn als zij een aanvraag indienen.

Antwoord vraag a van de verkenning

De Financiële verhoudingswet van 1960 en die van 1984 voorzagen in het verplicht horen van de Raad voor de gemeentefinanciën «omtrent alle plannen en maatregelen waarbij de financiën van de gemeenten in betekenende mate waren betrokken». Daarnaast was expliciet bepaald dat de Raad voor de gemeentefinanciën moest worden gehoord bij het verlenen van een aanvullende uitkering op grond van artikel 12. De verplichte advisering bij artikel 12-aanvragen werd gezien als een belangrijk onderdeel van de brede taak van de Raad voor de gemeentefinanciën in het kader van de verdeling van het gemeentefonds, omdat de artikel 12-procedure de volgende functies werden toegedacht[2]:

- De laboratoriumfunctie ter verbetering van het verdeelstelsel door het onderkennen van mogelijke gebreken in het verdeelstelsel.
- De laatste verfijning van het verdeelstelsel; de mogelijkheid om een gemeente met een of meer specifieke kenmerken tegemoet te komen.
- Een «collectieve verzekering» tegen de nadelige gevolgen van het door individuele gemeenten gevoerde beleid (een WA-verzekering).
- Een «collectieve verzekering» tegen de gevolgen van het beleid van andere overheden (een molestverzekering).

[2] W.M.C. van Zaalen, Financiële verhoudingen in Nederland, Den Haag 2002.

In de jaren 90 zijn in het kader van de herziening van het adviesstelsel tal van adviesverplichtingen afgeschaft of omgezet in facultatieve bepalingen. Dat gold ook het verplicht horen van de Raad voor de gemeentefinanciën. De verplichte advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën bij de toepassing van artikel 12 werd echter intact gelaten, maar verviel alsnog – parallel aan de totstandkoming van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997 en de opheffing van de Raad voor de gemeentefinanciën – bij de instelling (bij afzonderlijke instellingswet) van de Raad voor de financiële verhoudingen. In de memorie van toelichting bij de instellingswet werd de toepassing van artikel 12 genoemd als een van de onderwerpen waarover de Raad voor de financiële verhoudingen advies zou kunnen worden gevraagd.[3] De praktijk van vóór de nieuwe Financiële-verhoudingswet werd voortgezet en de Raad voor de financiële verhoudingen werd bij de afwikkeling van verzoeken om een aanvullende uitkering ex artikel 12 steevast om advies gevraagd. Dat is ook verankerd in de Handleiding waarin de inhoudelijke en procedurele behandeling van aanvragen voor een aanvullende uitkering is beschreven. Ook zonder wettelijke hoorplicht werd het door alle betrokkenen als een vanzelfsprekendheid gezien bij elk concreet verzoek over een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen te beschikken. Dat was begrijpelijk omdat de instelling van de Raad voor de financiële verhoudingen als afzonderlijk technisch specialistisch adviescollege onder meer werd ingegeven door de overweging dat hij adviezen zou moeten kunnen uitbrengen over de toepassing van artikel 12.

Antwoord vraag b van de verkenning

Overigens markeerde de komst van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997 en de gelijktijdige opheffing van de Raad voor de gemeentefinanciën ten gunste van de instelling van de Raad voor de financiële verhoudingen, de overgang naar een nieuwe fase in de positie van artikel 12 en het artikel 12-beleid. In zijn advies van 17 april 2001 over het toekomstige artikel 12-beleid en de rol daarin van de toelatingsnormen betreffende de hoogte van de eigen belastingen, constateerde de Raad voor de financiële verhoudingen dat de hierboven genoemde functies van artikel 12 aan belang hadden ingeboet.[4] De invoering van een nieuw verdeelstelsel in de nieuwe Financiële-verhoudingswet van 1997 en het daaraan gekoppelde periodieke onderhoud, alsmede de in het stelsel nagestreefde balans tussen kostenoriëntatie en globaliteit, beperkten het belang van de eerste twee functies. De beide andere functies zouden volgens de Raad voor de financiële verhoudingen eveneens van minder betekenis worden, naarmate het in datzelfde advies bepleite proactieve beleid zijn vruchten zou afwerpen. Dat beleid is erop gericht om te voorkomen dat gemeenten in een situatie terecht zouden komen waarin zij een beroep op artikel 12 moeten doen. De gemeenten zouden daartoe tijdig een zo goed mogelijk inzicht moeten hebben in hun financiële positie op middellange termijn. Een intensivering van het provinciale toezicht en de verbetering van de financiële functie in de gemeenten zouden daaraan moeten bijdragen. Dat alles zou betekenen dat de toepassing van artikel 12 alleen nog nodig zou zijn voor gemeenten die buiten hun schuld in een tekortsituatie dreigen te komen.

Geconstateerd kan worden dat het beroep op artikel 12 in de loop der jaren aanzienlijk is afgenomen en dat deze afname zich sinds de komst van de Financiële-verhoudingswet in 1997 om de hiervoor genoemde redenen sterk heeft doorgezet. Door de vermindering van het beroep op aanvullende steun heeft de regelgeving en het beleid inzake artikel 12 zich

[3] Kamerstukken II 1995/96, 24 781, blz. 3.
[4] Rfv 2001/U65353.

bovendien steeds meer uitgekristalliseerd. De Handleiding die wordt gevolgd bij artikel 12-aanvragen geeft een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop aanvragen worden behandeld en beoordeeld.

De regelgeving en de handleiding zijn ook voor de Raad voor de financiële verhoudingen leidend bij haar advisering. Dat wordt ook weerspiegeld in de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen. In de periode 2004 tot en met 2016 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen 24 adviezen uitgebracht over de toekenning van aanvullende uitkeringen aan in totaal 10 gemeenten. Sommige adviezen betreffen de vaststelling van een uitkering over meerdere jaren. Het betreft de volgende gemeenten:
Simpelveld: 2004, 2005, 2006/07
Nieuwkoop: 2004, 2005/06
Boskoop: 2002/03/04/05, 2006/07/08/09/10
Neder-Betuwe: 2004, 2005, 2006
Loppersum: 2008, 2009, 2010/11/12/13
Ouderkerk: 2008, 2009
Boarnsterhim: 2010, 2011, 2012/13/14
Millingen aan de Rijn: 2011, 2012/13/14
Ten Boer: 2014, 2015
Muiden: 2015
Vlissingen: 2015

In vier concrete gevallen adviseerde de Raad afwijkend ten opzichte van het rapport van de inspecteur. Het ging hierbij om Nieuwkoop (2004), Neder-Betuwe (2006), Loppersum (2009) en Loppersum (2010/11/12/13/14). Bij de laatste drie gevallen hielden deze adviezen verband met de omstandigheid dat de Raad voor de financiële verhoudingen als laatste schakel in het proces van voorbereiding van het besluit inzake de hoogte van de aanvullende uitkering over de jongste informatie beschikte. In het geval van Nieuwkoop adviseerde de Raad voor de financiële verhoudingen de uitkering te verhogen voor gemaakte onderzoekskosten voor gemeentelijke herindeling. Dit advies is in het besluit van de fondsbeheerders niet overgenomen op grond van de overweging dat de herindelingsmaatstaf in het gemeentefonds is bedoeld voor deze kosten.

Antwoord vraag c van de verkenning

Uit het voorgaande blijkt dat de afwijkende adviezen, met uitzondering van het advies over Nieuwkoop (2004), verband hielden met de omstandigheid dat de Raad voor de financiële verhoudingen als laatste schakel in het proces van voorbereiding van het besluit inzake de hoogte van de aanvullende uitkering over de jongste informatie beschikte. Als die informatie beschikbaar was geweest bij de voorbereiding van het rapport van de inspecteur, dan zou de inspecteur de informatie zodanig hebben beoordeeld dat geen afwijkend advies zou zijn uitgebracht. Zonder advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen zouden de relevante gegevens ook hun effect hebben gehad op de uiteindelijke beschikking. Kortom, er was geen sprake van een meningsverschil of een verschil van beoordeling tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de inspecteur.

De regering trekt daaruit de conclusie dat de advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen over elke afzonderlijke aanvraag onvoldoende toegevoegde waarde heeft. Het proces van behandeling en beoordeling van aanvragen om aanvullende steun vindt plaats op basis van een openbare handleiding waarin de normen die de inspecteur hanteert zijn opgenomen en kent ook zonder onafhankelijke externe toetsing door de Raad voor de financiële verhoudingen voldoende checks and balances om tot een evenwichtig besluit te komen dat enerzijds de

aanvragende gemeente de noodzakelijke steun biedt om weer in een gezonde financiële situatie te komen en anderzijds geen grotere bijdrage van de collectiviteit vraagt dan strikt noodzakelijk is. De kenbaarheid via internet van de verschillende documenten uit de artikel 12-procedure draagt daaraan bij. Dat dit ook zo wordt ervaren blijkt uit het feit dat gemeenten geen gebruik maken van de hun ten dienste staande rechtsmiddelen. De regering ziet daarom geen aanleiding om na beëindiging van de advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen de externe toets bij elke afzonderlijke aanvraag te handhaven en elders te beleggen. Gezien het feit dat zich in de praktijk geen meningsverschillen hebben voorgedaan tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de inspecteur ziet de regering evenmin aanleiding om, zoals door de Raad bepleit in zijn advies over de herziening van de handleiding over de beoordeling van artikel 12-aanvragen, in een alternatieve procedure voor de beslechting van meningsverschillen te voorzien.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom de regering ervoor kiest de externe toets voorlopig bij de Raad voor het openbaar bestuur te borgen, terwijl zij vindt dat de toets niet aansluit bij het takenpakket van de Raad voor het openbaar bestuur, moet op een misverstand berusten. In de memorie van toelichting is bedoeld dat de Raad voor de financiële verhoudingen haar (niet wettelijke verplichte) adviesfunctie blijft vervullen tot aan het moment waarop de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur een feit is, zodat het parlement niet met een voldongen feit wordt geconfronteerd. De formulering in de toelichting is vermoedelijk debet aan het misverstand.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk